

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Swiss (*Confoederatio Helvetica*) merupakan sebuah negara yang terletak di Eropa Tengah dan merupakan *landlock country* yang berbatasan dengan lima negara, yaitu Jerman, Perancis, Austria, Liechtenstein, dan Italia.¹ Ibukota Swiss adalah Bern, dengan kota terbesar adalah Zurich. Salah satu kota di Swiss, yaitu Geneva, dikenal sebagai lokasi kantor beberapa badan internasional, seperti *Red Cross* (Palang Merah Internasional), serta badan-badan *United Nations*, seperti UNHCR, WHO, dan ILO.² Swiss dikenal sebagai negara multikultural, karena masyarakat Swiss terdiri dari berbagai etnis, diantaranya adalah Jerman, Perancis, Italia, dan *Rhaeto-Romansh*, dengan empat bahasa mayoritas, diantaranya Jerman (64%), Perancis (23%), Italia (8%), Romansh (0.5%), dan bahasa lain (20%).³

Hingga sekarang, Swiss tidak tergabung dalam organisasi integrasi regional Uni Eropa. Namun, dinamika hubungan Swiss dan Uni Eropa telah dimulai sejak lama, yakni ketika penolakan Swiss untuk bergabung dalam *Treaty of Rome* (1957). Selanjutnya, pada 1992, Swiss menolak untuk bergabung dalam *European Economic Area* (EEA). Dalam referendum mengenai negosiasi untuk

¹ Taufik Adi Susilo, 2012, *Mengenal Benua Eropa*, Jogjakarta: Garasi, hal. 166.

² *Ibid.*

³ Swiss Confederation, 2016, *The Swiss Confederation: A Brief Guide*, Bern: Federal Chancellery Communication Support, hal. 6.

bergabung dalam Uni Eropa pada 1997 pun Swiss menolak untuk bergabung.⁴ Kemudian, pada tahun 2001, referendum untuk mengajukan kembali keanggotaan dalam Uni Eropa ditolak oleh 76.7% masyarakat Swiss.⁵ Penolakan-penolakan Swiss untuk bergabung dalam Uni Eropa tersebut dilatarbelakangi oleh pertahanan identitas netralitas dan kedaulatan yang dilakukan oleh sebagian besar masyarakatnya.

Secara umum, negara netral adalah negara yang membatasi diri untuk tidak ikut terlibat dalam urusan sengketa yang terjadi dalam lingkup masyarakat internasional.⁶ Hak dan kewajiban negara netral secara khusus diatur dalam *The Hague Convention* tahun 1907 dalam Artikel 5 dan 13. Pertama, negara netral dilarang untuk terlibat dalam perang. Kedua, negara-negara yang terlibat perang harus menghormati teritorial negara netral. Negara yang sedang berperang dilarang untuk melewati perairan dan berhenti di pelabuhan negara netral, dalam hal ini negara netral memiliki keharusan dan hak untuk mencegah hal itu terjadi (boleh memiliki dan menggunakan pasukan militer, namun hanya bertujuan untuk mempertahankan negara). Terakhir, negara netral boleh menyumbangkan pelayanan sebagai perantara, penerima pengungsi, pertolongan terhadap korban perang, dan jenis bantuan kemanusiaan lainnya.⁷

⁴ Purwoko Adhi Nugroho, 2012, *Perubahan Konstruksi Identitas Swiss Terkait dengan Keikutsertaan dalam Perjanjian Schengen/Dublin Tahun 2005*, Skripsi. Surabaya: Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Airlangga, halaman. 45-46.

⁵ *The Swiss Say No*, *The Economist*, diakses dalam <http://www.economist.com/node/530278>, (02/05/2016, 13.21 WIB).

⁶ Bagus Firman Wibowo, 2015, *Kedudukan Swiss Sebagai Negara Netral dalam Perspektif Hukum Humaniter Internasional*, Skripsi. Medan: Hukum Internasional, Universitas Sumatera Utara.

⁷ Detlev F. Vagts, *The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment*, Volume 14 No. 4 Article 4 (1998), US: American University International Law, hal. 92-94.

Netralitas telah menjadi nilai yang dianut oleh negara hingga individu masyarakat Swiss. Hingga kini, prinsip netralitas yang dianut oleh Swiss adalah “*active and armed*” (aktif dan bersenjata). Aktif berarti Swiss turut serta dan berkontribusi dalam pergaulan internasional (ikut serta dalam *peace promotion* di seluruh dunia). Prinsip bersenjata berarti meskipun negara netral, Swiss memiliki pasukan militer yang dimanfaatkan untuk pertahanan negara dan tujuan perdamaian.⁸

Pada tahun 2004, suatu referendum dilakukan untuk memutuskan apakah Swiss akan ikut serta dalam salah satu program Uni Eropa, yakni Perjanjian Schengen/Dublin. Perjanjian *Schengen* merupakan perjanjian dimana negara-negara anggota menerapkan peraturan dan prosedur yang sama dan merata melalui penerapan visa bersama (visa tersebut ditujukan untuk tinggal dalam jangka pendek), permohonan suaka, dan kontrol perbatasan bersama.⁹ Dengan penandatanganan konvensi ini, maka diterapkan pula penghapusan perbatasan internal negara, prosedur penerbitan visa bersama, operasi *database* tunggal yang dikenal dengan *Schengen Information System* (SIS)¹⁰, serta pembentukan struktur kerja sama petugas imigrasi antara negara anggota.¹¹ Hal ini berarti, semua orang

⁸ *Neutrality in Changing Times*, diakses dalam <http://www.swissinfo.ch/eng/neutrality-remains-a-core-principle/291974>, (07/11/2016, 06.10 WIB).

⁹ *The Schengen Area and Cooperation*, diakses dalam <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133020>, (23/04/2016, 21.16 WIB).

¹⁰ Untuk menghubungkan seluruh negara anggota, dibentuk sistem pertukaran *database*. Sistem informasi skala besar ini bertujuan untuk mendukung kontrol perbatasan eksternal dan kerjasama penerapan hukum di negara-negara *Schengen*, serta berperan dalam mendukung penghapusan pemeriksaan perbatasan internal di negara-negara anggota. SIS memungkinkan pihak berwenang, seperti polisi dan petugas perbatasan semua negara anggota untuk bekerjasama dalam menjaga keamanan *Schengen Area*.

¹¹ European Commission, *The Schengen Area*, diakses dalam http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf, (24/04/2016, 6.11 WIB).

dan barang dapat keluar-masuk tanpa adanya hambatan dalam negara anggota *Schengen*.

Hasil referendum menunjukkan 55% masyarakat menyetujui Swiss untuk bergabung.¹² Kemudian pada tahun 2005, Swiss resmi menjadi salah satu negara anggota *Schengen Area*. Keunikan penelitian ini terdapat pada realita bahwa Swiss yang telah beberapa kali menolak untuk bergabung dengan Uni Eropa (tahun 1957, 1992, 1997, dan terakhir pada 2001) memutuskan untuk bergabung dalam salah satu program Uni Eropa, yaitu Perjanjian Schengen/Dublin pada tahun 2005, empat tahun setelah dilakukannya penolakan untuk bergabung dalam Uni Eropa. Keputusan tersebut adalah untuk bergabung dalam Perjanjian *Schengen*, yang justru memiliki dampak potensi terpengaruhnya kebijakan publik dan keamanan (*security*) negara Swiss. Terdapat berbagai faktor penentu dan aktor yang melatarbelakangi keputusan tersebut. Oleh sebab itu, penulis bertujuan melakukan penelitian mengenai hal tersebut dalam skripsi yang berjudul **“KEPUTUSAN SWISS UNTUK IKUT SERTA DALAM PERJANJIAN SCHENGEN/DUBLIN TAHUN 2005”**.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Swiss memutuskan untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin tahun 2005?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor penyebab keputusan suatu negara yang suatu saat terkesan bertentangan dengan prinsip yang

¹²*Vote Takes Switzerland Closer to EU*, diakses dalam <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4612281.stm>, (17/03/2016, 23.00 WIB).

dianutnya atau berbeda dari identitas yang ditunjukkannya kepada dunia internasional. Dalam hal ini adalah keputusan Swiss untuk ikut serta dalam *Schengen Treaty*. Manfaat penelitian ini secara akademis adalah untuk memberikan sumbangan pengetahuan ilmiah dalam studi Hubungan Internasional secara umum. Secara khusus, penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian Politik Luar Negeri Kawasan Eropa (secara spesifik Swiss) dengan penggunaan *Policy Influence System* (sistem pengaruh kebijakan) oleh William D. Coplin. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat sebagai media informasi mengenai Swiss dan Perjanjian Schengen/Dublin, sebagai acuan dan referensi untuk penelitian selanjutnya, serta untuk kepentingan pendidikan di universitas.

1.4 Penelitian Terdahulu

Ada beberapa penelitian yang telah terlebih dahulu dilakukan, dan menjadi bahan acuan dan referensi bagi penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Penelitian-penelitian terdahulu tersebut berkaitan dengan penelitian penulis, antara lain dalam hal pembahasan mengenai *Schengen Treaty*, sejarah Swiss sebagai negara, identitas negara Swiss, hingga mengenai hubungan bilateral Swiss dan Uni Eropa.

Penelitian terdahulu pertama, yang berjudul “Perubahan Konstruksi Identitas Swiss Terkait dengan Keikutsertaan dalam Perjanjian Schengen/Dublin Tahun 2005” ini berfokus pada perubahan identitas Swiss setelah memutuskan untuk bergabung ke dalam Perjanjian Schengen/Dublin pada tahun 2005. Swiss yang secara historis sejak dahulu dikenal sebagai sebuah negara yang netral dan

tidak pernah memihak blok manapun, kemudian bergabung dalam salah satu program negara-negara Uni Eropa, yaitu Perjanjian Schengen/Dublin. Tentu terjadi perubahan konstruksi terhadap identitas Swiss yang selama ini dikenal netral.¹³ Penelitian eksplanatif yang ditulis oleh Purwoko Adhi Nugroho ini memiliki persamaan dengan penulis, yakni sama-sama berfokus pada keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin pada tahun 2005. Namun, penelitian yang ditulis oleh Purwoko Adhi Nugroho ini berfokus pada perubahan konstruksi identitas Swiss terkait bergabungnya dalam Perjanjian Schengen/Dublin, sedangkan penelitian yang ditulis oleh penulis berfokus pada analisis kebijakan luar negeri Swiss terkait keputusannya untuk bergabung dalam Perjanjian Schengen/Dublin.

Penelitian terdahulu yang kedua berjudul “Kedudukan Swiss Sebagai Negara Netral dalam Perspektif Hukum Humaniter Internasional”. Penelitian deskriptif yang ditulis oleh Bagus Firman Wibowo ini berfokus pada kedudukan Swiss di mata hukum humaniter internasional. Hukum Humaniter Internasional merupakan hukum internasional yang mengatur mengenai perang antarnegara. Swiss sebagai negara netral (dan telah diakui secara internasional) memiliki kedudukan khusus di Hukum Humaniter Internasional, diantaranya adalah Swiss sebagai negara netral berkewajiban untuk tidak terlibat dalam perang apapun, termasuk memberikan bantuan terhadap negara yang berperang. Swiss sebagai negara netral memiliki hak agar wilayahnya tidak menjadi sasaran dalam perang,

¹³ Purwoko Adhi Nugroho, *Op. cit.*, hal. 89.

ataupun wilayahnya digunakan sebagai lokasi perang.¹⁴ Penelitian yang ditulis oleh Bagus Firman Wibowo dan penelitian penulis keduanya menggunakan identitas netralitas Swiss sebagai instrumen penelitian, hanya saja penelitian yang ditulis oleh Bagus Firman Wibowo ini menganalisis kedudukan netralitas Swiss terhadap Hukum Humaniter Internasional, sedangkan penulis berfokus pada analisis kebijakan luar negerinya.

Penelitian terdahulu ketiga berjudul “Netralitas Swiss dalam Perang Dunia II 1939-1945 (Perspektif Sosiologi-Antropologi)” merupakan penelitian deskriptif yang ditulis oleh Perdiansyah, mahasiswa Universitas Pendidikan Indonesia Bandung. Penelitian ini berfokus pada analisis identitas Swiss dilihat dari segi antropologi-sosiologi. Sama halnya dengan kedua penelitian terdahulu diatas, penelitian yang ditulis oleh Perdiansyah pun berfokus pada identitas netralitas Swiss, khususnya pada masa Perang Dunia II (1939-1945).¹⁵ Penelitian ini membuktikan bahwa bahkan selama Perang Dunia II, walaupun mendapat berbagai tekanan dari luar, Swiss tetap dapat menjaga kenetralannya. Sama halnya dengan penelitian penulis, penelitian dari Perdiansyah pun menggunakan identitas netralitas Swiss sebagai instrumen, dengan fokus analisis pada identitas netralitas tersebut, sedangkan penelitian penulis menggunakan identitas tersebut untuk menganalisis keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin pada tahun 2005.

Penelitian terdahulu keempat berjudul “*Do Swiss Not Want to Join the EU? Swiss Referenda on European Integration* (Apakah Swiss Tidak Mau

¹⁴ Bagus Firman Wibowo, *Op. Cit.*

¹⁵ Perdiansyah, 2014, *Netralitas Swiss dalam Perang Dunia II 1939-1945 (Perspektif Sosiologi-Antropologi)*, Skripsi. Bandung: Pendidikan Sejarah, Universitas Pendidikan Indonesia, hal. 4.

Bergabung dalam EU? Referendum Swiss Mengenai Integrasi Eropa)” merupakan jurnal yang ditulis oleh Elżbieta KUŹELEWSKA. Penelitian ini berfokus pada alasan yang melatarbelakangi keputusan Swiss untuk tidak bergabung dalam organisasi integrasi negara-negara Eropa, yaitu Uni Eropa (*European Union*).¹⁶ Penelitian ini memaparkan data-data referendum yang pernah dilakukan oleh Swiss terkait dengan Uni Eropa. Penelitian yang ditulis oleh Elżbieta KUŹELEWSKA dan penelitian penulis sama-sama membahas mengenai Swiss dan Uni Eropa. Namun, penelitian penulis berfokus pada salah satu program Uni Eropa dimana Swiss terlibat di dalamnya, yakni Perjanjian Schengen/Dublin. Bagaimanapun juga, kedua penelitian ini memiliki hubungan keterkaitan yang erat.

Penelitian ke lima berjudul “*Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland* (Netralitas dan Uni Eropa: Studi Kasus Swiss)” ditulis oleh Kate Morris dan Timothy J. White, dari Departemen Ilmu Politik, *Xavier University*, Amerika Serikat. Penelitian ini berusaha menguji teori realis, liberal, dan konstruktivis dalam melihat netralitas, untuk menjelaskan ketidakinginan Swiss untuk bergabung dalam Uni Eropa. Penelitian ini juga menjelaskan mengenai identitas sejarah Swiss. Bagaimanapun juga, penelitian ini secara langsung berkaitan erat dengan penelitian penulis, yang mana membahas pula mengenai prinsip netralitas Swiss.¹⁷

¹⁶ Elżbieta KUŹELEWSKA, *Do Swiss Not Want to Join the EU? Swiss Referenda on European Integration*, *Przegląd Politologiczny*, Volume 3 Nomor 7 Tahun 2013, Polandia: *Przegląd Politologiczny*, hal. 87-88.

¹⁷ Kate Morris dan Timothy J. White, *Neutrality and the European Union: the Case of Switzerland*, *Department of Political Science*, Volume 3 No 7 Tahun 2011, Ohio: *Xavier University*, hal. 104-111.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Jenis Penelitian	Analisis Data	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1	Purwoko Adhi Nugroho	Perubahan Konstruksi Identitas Swiss Terkait dengan Keikutsertaan dalam Perjanjian Schengen/Dublin Tahun 2005	Eksplanatif	Kualitatif	Identitas nasional Swiss, referendum Perjanjian Schengen/Dublin Tahun 2005	Adanya perubahan konstruksi identitas nasional Swiss dengan diadakannya referendum Perjanjian Schengen/Dublin pada tahun 2005, yakni identitas netralitas sosial Swiss menjadi lebih fleksibel dan Swiss menjadi negara yang lebih terbuka terhadap dunia luar, seperti Uni Eropa dan imigran yang tinggal di Swiss.
2	Bagus Firman Wibowo	Kedudukan Swiss Sebagai Negara Netral dalam Perspektif Hukum Humaniter Internasional	Deskriptif	Kualitatif	Hukum humaniter internasional, Swiss sebagai negara netral	Swiss sebagai negara netral berkewajiban untuk tidak terlibat dalam perang apapun, termasuk memberikan bantuan terhadap negara yang berperang. Swiss sebagai negara netral memiliki hak agar wilayahnya tidak menjadi sasaran dalam perang, ataupun wilayahnya digunakan sebagai lokasi perang.

3	Perdiansyah	Netralitas Swiss dalam Perang Dunia II 1939-1945 (Perspektif Sosiologi-Antropologi)	Deskriptif	Kualitatif	Netralitas Swiss, sikap Swiss selama Perang Dunia II, kehidupan sosial-budaya masyarakat Swiss (1939-1945)	Swiss telah berlaku netral sejak tahun 1515. Bahkan selama Perang Dunia II, walaupun mendapat berbagai tekanan dari luar, Swiss tetap dapat menjaga kenetralannya. Selama PD II, Masyarakat Swiss yang terkenal beragam mengalami beberapa perselisihan, namun tidak sampai mengakibatkan perpecahan.
4	Elzbieta KUŹELEWSKA	<i>Do Swiss Not Want to Join the EU?</i> <i>Swiss Referenda on European Integration</i> (Apakah Swiss Tidak Ingin Bergabung dalam EU? Referendum Swiss Mengenai Integrasi Eropa)	Deskriptif	Kualitatif	Netralitas Swiss, Kerjasama Swiss dan Uni Eropa, Tindakan Swiss dalam Menyikapi Isu Integrasi Eropa	Swiss memiliki respon positif terhadap hubungan bilateralnya dengan Uni Eropa, hanya saja Swiss tidak melihat adanya kebutuhan untuk menjalin hubungan kerjasama yang lebih dalam seperti bergabung dalam struktur Uni Eropa. Respon negatif terhadap integrasi Eropa telah ditunjukkan sejak referendum pertama tahun 1992, bahkan hingga sembilan kali pemungutan suara.

5	Kate Morris dan Timothy J. White	<i>Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland</i> (Netralitas dan Uni Eropa: Studi Kasus Swiss)	Eksplanatif	Kualitatif	Teori Realis, Liberal, dan Konstruktivis	Menurut pandangan realis, sikap netralitas Swiss adalah suatu wujud dari <i>great power politic</i> dan bentuk pengejaran kekuatan. Liberal menganggap bahwa hal tersebut adalah proses tawar menawar (<i>enticement</i>) yang dimainkan oleh Swiss, sedangkan konstruktivis menganggap bahwa sikap pencegahan bergabung dalam EU lah yang membentuk netralitas Swiss dan kemampuannya yang konsisten dalam membentuk kebijakan luar negeri Swiss.
	Nurma Nita Aprilia	Keputusan Swiss Untuk Ikut Serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin Tahun 2005	Eksplanatif	Kualitatif	Kebijakan luar negeri Swiss, peran aktor domestik Swiss dalam kebijakan Perjanjian Schengen/Dublin	Keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin tahun 2005 dilatarbelakangi oleh pengaruh <i>policy-influencer</i> yang merupakan aktor dalam negeri Swiss. (Hipotesis)

1.5 Kerangka Teori

Teori yang akan digunakan untuk meneliti topik ini adalah *Policy Influence System* (sistem pengaruh kebijakan) oleh William D. Coplin. Teori ini merupakan teori yang digunakan untuk menganalisis struktur sistem pengaruh kebijakan dan bagaimana peran sistem tersebut dalam proses perumusan politik luar negeri.¹⁸ Teori ini berfokus pada analisis peran pengaruh kebijakan yang berada di politik dalam negeri terhadap tindakan politik luar negeri suatu negara. Aktor-aktor politik yang terlibat dalam kegiatan *policy influence* disebut sebagai *policy influencer*. Hubungan antara aktor-aktor politik dalam negeri dengan pengambil keputusan politik luar negeri disebut *Policy influence system*.¹⁹

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan *Policy influence system* yang dikemukakan oleh William D. Coplin, karena penulis melihat adanya pengaruh dari berbagai aktor dalam negeri Swiss yang beragam terhadap keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Perjanjian *Schengen*. Penulis melihat kecocokan *Policy influence system* untuk menjelaskan topik ini melalui sistem politik dan pemerintahan Swiss, serta sistem politik terbuka yang memberikan ruang luas bagi aktor-aktor dalam negeri untuk menyebarkan pengaruhnya.

Berdasar pada Coplin dalam Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis dalam Bab Politik dalam Negeri dan Penyusunan Politik Luar Negeri, keputusan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh politik dalam negeri negara tersebut. Terdapat hubungan timbal balik yang kompleks antara pengambil

¹⁸ William D. Coplin, 1991, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis (Terj)*, Bandung: Sinar Baru, hal. 81.

¹⁹ *Ibid*, hal. 74.

keputusan luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri tersebut.²⁰ *Policy influence system* menekankan bahwa keputusan luar negeri bukanlah tindakan rasional yang dipertimbangkan semata-mata oleh individu pengambil keputusan seperti yang dijelaskan oleh teori-model *rational actor*, maupun sebagai hasil dari proses organisasi pembuat kebijakan seperti yang dijelaskan oleh Model Organisasi Graham T. Allison, namun lebih ke pengaruh dari aktor-aktor domestik (tidak hanya aktor politik) yang berusaha memengaruhi para pengambil keputusan negara tersebut.

Dalam menganalisis peran sistem pengaruh kebijakan dalam proses perumusan politik luar negeri, terdapat dua konsep. Konsep yang pertama adalah perbedaan sistem politik terbuka (pemilihan yang kompetitif, pembagian kekuasaan, toleransi yang tinggi terhadap kelompok-kelompok autonom dalam politik, serta terdapat aturan konstitusional bagi penguasa di pemerintahan) dan sistem politik tertutup (ideologi resmi, sistem ekonomi terpusat dan sistem kepartaian tunggal dan menguasai hampir sarana komunikasi massa).²¹ Pembagian berdasarkan sistem politik dan terbuka ini akan berpengaruh terhadap kapasitas tiap-tiap *policy influencer* dalam melakukan upaya untuk memengaruhi keputusan luar negeri. Besarnya pengaruh dan keleluasaan aktor-aktor *policy influencer* kedua sistem politik tersebut tentu saja berbeda. Sebagai contoh, *interest influencer* akan memiliki pengaruh yang besar terhadap keputusan luar negeri di suatu negara dengan sistem politik terbuka, namun tidak demikian

²⁰ *Ibid*, hal. 75.

²¹ *Ibid*, hal. 81

halnya dengan di sistem politik tertutup, yang memberikan ruang terbatas bagi kelompok-kelompok kepentingan ini untuk menyebarkan pengaruhnya.

Konsep kedua terdiri atas empat tipe *policy influencer*, yang akan digunakan untuk membahas peran politik dalam negeri, dalam penyusunan politik luar negeri dengan mengelompokkan berdasarkan tipenya, yaitu *bureaucratic influencer* (birokrat yang memengaruhi), *partisan influencer* (partai yang memengaruhi), *interest influencer* (kepentingan yang memengaruhi), dan *mass influencer* (masyarakat yang memengaruhi). Konsep ini mirip dengan empat tipe yang dikemukakan oleh Gabriel Almond, yaitu elit politik (para pejabat terpilih dan anggota partai), elit administratif atau elit birokratis, elit kepentingan, serta elit komunikasi.²²

Pemerintahan memiliki berbagai tugas dan fungsi dalam menjalankan suatu negara, oleh karena itu dilakukan pembagian fungsi dalam pemerintahan tersebut. Pembagian ini dibagi dalam organisasi-organisasi yang bekerja menangani hal-hal khusus sesuai bidangnya (seperti ekonomi, politik luar negeri, maupun kesejahteraan masyarakat). *Bureaucratic influencer* merujuk pada individu serta organisasi dalam pemerintahan suatu negara, yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan. Karena anggota birokrasi terkadang juga merupakan anggota kelompok pengambil keputusan, maka terkadang terdapat kesulitan dalam membedakan keduanya. Oleh sebab itu, tidak menutup kemungkinan bahwa suatu aktor dalam birokrasi dapat memainkan peran ganda (sebagai pengambil keputusan dan *bureaucratic-*

²² Gabriel A. Almond, 1962, *The American People and Foreign Policy*, New York: Praeger, Inc., hal. 139-140 dalam William D. Coplin, 1991, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis (Terj)*, Bandung: Sinar Baru, hal. 81.

influencer). Kelompok birokratis dapat berfungsi paling efektif saat kebijakan belum diformulasikan, dan paling tidak efektif saat kebijakan yang sudah lama ditetapkan dengan jelas.²³

Partisan influencer (partai-partai yang memengaruhi) terdiri dari partai-partai politik. *Influencer* ini bertujuan untuk menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat dan menjadikannya sebagai tuntutan kepada para pengambil keputusan yang menyangkut kebijakan pemerintah (tuntutan politis). *Partisan influencer* berusaha memengaruhi kebijakan luar negeri, terutama apabila kebijakan-kebijakan itu membawa pengaruh terhadap urusan krusial di dalam negeri. Hal tersebut dilakukan dengan berupaya memengaruhi kebijakan dengan cara menekan para penguasa. Namun, pengambil keputusan juga membutuhkan dukungan partai-partai politik untuk memelihara rezim dan seringkali membutuhkan dukungan mereka terhadap keputusan-keputusan politik.²⁴

Tipe *policy influencer* ketiga adalah *interest influencers* (kepentingan yang memengaruhi). *Influencer* ini terdiri dari orang yang bergabung bersama melalui kepentingan-kepentingan yang sama. Sekelompok orang ini sangat dibutuhkan untuk mendapat dukungan dari *policy influencer* ataupun pengambil keputusan. Pada umumnya kelompok ini terbentuk atas kepentingan ekonomi, namun dapat juga terbentuk atas dasar adanya ikatan-ikatan etnis atau geografis diantara mereka. Dalam sistem politik terbuka, *interest influencer* memainkan peran yang cukup besar, karena mereka mampu memengaruhi para pemilih (dalam pemilu)

²³ *Op. cit*, hal. 82-83.

²⁴ *Ibid*, hal. 84-86.

serta *partisan influencers*. Oleh karena itu, *interest influencer* merupakan faktor penting dalam proses penyusunan politik luar negeri.²⁵

Tipe *policy influencer* terakhir adalah *mass influencer* (massa yang memengaruhi atau opini publik). Hal ini mengacu kepada opini yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan suaranya oleh pengambil keputusan politik luar negeri. Dampak *influencer* ini terhadap pengambil keputusan beraneka ragam, tergantung pada jenis politiknya. Dalam sistem politik terbuka, para pengambil keputusan memerlukan *mass influencer* karena peran *influencer* ini dalam pemilu. Oleh karena itu, dalam merumuskan kebijakan, pengambil keputusan memperhitungkan opini publik dan dampaknya terhadap pemilu. *Mass influencer* digunakan oleh *policy influencer* lain dan para pengambil keputusan dalam mengarahkan dan mendukung perumusan keputusan. Dalam kasus jika para *mass influencer* memainkan peran penting dalam keputusan politik luar negeri suatu negara dengan demokrasi terbuka, maka kemungkinannya adalah adanya media massa, para penyiar dan jurnalis yang menyajikan “berita-berita” bagi para pengambil keputusan.²⁶

Ada berbagai proses yang memengaruhi cara *influencers* berinteraksi dengan pengambil keputusan. Proses tersebut terbagi atas dua tipe, diantaranya sumber & sifat citra *policy influencer* tentang hubungan internasional dan tipe-tipe isu yang menjadi bidang fokus interaksi antara *influencer* & pengambil keputusan. Citra menentukan cara seorang aktor dalam memandang dunia dan menjadi orientasi dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks *policy influencer*, citra

²⁵ *Ibid*, hal. 87-88.

²⁶ *Ibid*, hal. 91.

mereka tentang lingkungan internasional berpengaruh terhadap upaya mereka dalam memengaruhi pengambilan keputusan politik luar negeri. Setiap *policy influencer* bisa saja memiliki citra yang berbeda-beda, tergantung kepada latar belakang, fungsi yang dijalankan sehari-hari, dan kapasitas *influencer* tersebut yang selanjutnya membentuk kepentingan/tujuan mereka. Perbedaan sumber informasi antara *bureaucratic influencer* dan pengambil keputusan (sumber utama), dengan partisan, *interest*, dan *mass influencer* (sumber tangan kedua) juga berpengaruh pada perbedaan citra tiap aktor. Bidang isu yang menjadi *fokus policy-influencer* ada empat, diantaranya keamanan nasional, kepentingan ekonomi, bidang isu khusus berkaitan dengan ideologis dan historis, serta masalah prosedural (bagaimana mengupayakan tujuan politik luar negeri).²⁷

Policy influence system dapat diterapkan dalam menjelaskan keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen pada tahun 2005. Seperti yang telah dijelaskan dalam Bab I, Swiss merupakan negara yang menerapkan sistem *direct democracy* dan akan diadakan referendum jika diperlukan. Peran *policy influencer* dalam isu Perjanjian Schengen/Dublin ini telah ada sejak tahap *agenda initiation*, dimana terdapat peran *bureaucratic influencer* yang memengaruhi pengambil keputusan Swiss. Pada tahap selanjutnya, yaitu *parliamentary phase* dan persiapan referendum, *partisan influencer* dan *interest influencer* sesuai citranya yang berbeda-beda telah memberikan pengaruh kepada masyarakat untuk membentuk opini masyarakat melalui diskusi umum, kampanye, serta

²⁷ *Ibid*, hal. 91-95.

propaganda.²⁸ Kemudian pada pelaksanaan referendum (yang merupakan *output* dari opini masyarakat), akan menjadi keputusan akhir yang akan dijalankan oleh para pengambil keputusan politik luar negeri. *Policy influence system* dapat menjelaskan hubungan dan citra berbagai aktor yang terlibat, sehingga menjelaskan bahwa keikutsertaan Swiss dalam Perjanjian Schengen/Dublin merupakan hasil dari pengaruh dari aktor-aktor tersebut.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah Metode Eksplanatif, yaitu mengumpulkan data-data selama dan setelah peristiwa yang diteliti berlangsung, kemudian menganalisis faktor terjadinya peristiwa-peristiwa tertentu. Data-data tersebut dapat berupa data-data tertulis, kuantitatif, aktivitas, serta perubahan yang terjadi selama peristiwa yang diteliti berlangsung. Dalam penelitian ini peneliti ingin menjelaskan fenomena mengenai topik yang diangkat, serta menjelaskan mengapa fenomena tersebut terjadi. Konklusinya, peneliti akan menjelaskan suatu fenomena, menyajikan data, kemudian dari data tersebut, akan didapatkan hasil mengapa fenomena tersebut terjadi.

1.6.2 Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode analisis data kualitatif. Metode analisis kualitatif difokuskan pada pemahaman fenomena-fenomena sosial, dengan tujuan untuk memberi gambaran

²⁸*Europarat beunruhigt über Schweizer Intoleranz*, diakses dalam <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Europarat-beunruhigt-ueber-Schweizer-Intoleranz/story/15888544>, (06/04/2016, 13.10 WIB).

sederhana atas fenomena yang kompleks dan tidak dapat diukur menggunakan metode statistik. Data yang digunakan dalam penelitian ini sebagian besar merupakan data dalam bentuk informasi tertulis, yang berupa kata-kata, bukan angka. Oleh karena itu, penelitian ini, dimana penulis meneliti mengenai aspek sosial, yaitu keputusan Swiss untuk ikut serta dalam Schengen Treaty, termasuk ke dalam metode analisis data kualitatif. Metode ini dilakukan dengan cara pengumpulan data, analisis data, dan penarikan kesimpulan.

1.6.3 Tingkat Analisis dan Variabel Penelitian

- Unit Analisis yang digunakan oleh peneliti dalam proses penelitian ini adalah Level Negara (*State Level of Analysis*). Pemerintah Swiss (para pengambil keputusan luar negeri) mengeluarkan suatu keputusan, bahwa Swiss memutuskan untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen. Keputusan ini dikeluarkan sebagai keputusan sebuah negara. Keputusan Swiss ini merupakan hal yang akan dianalisis, atau disebut juga variabel dependen.

- Unit eksplanasi yang digunakan oleh penulis dalam proses penelitian ini adalah Level Negara (*State Level of Analysis*), dimana aktor-aktor domestik Swiss seperti birokrat dalam pemerintahan, partai-partai politik, grup kepentingan dan masyarakat yang berperan sebagai *policy-influencer*, merupakan objek yang mempengaruhi perilaku unit analisis. Aktor-aktor dalam negeri Swiss selanjutnya disebut sebagai variabel independen.

- Model level analisis yang digunakan peneliti dalam proses penelitian ini adalah Model Korelasionis, dimana unit analisis dalam penelitian ini adalah Swiss yang memutuskan untuk ikut serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin berada pada

Level Negara. Sedangkan unit eksplanasi adalah aktor-aktor dalam negeri Swiss yang juga merupakan Level Negara. Unit eksplanasi berada di tingkatan yang sama dengan tingkatan unit analisisnya.

1.6.4 Batasan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah Swiss, pemerintahan dan birokrasi politik Swiss, aktor-aktor domestik Swiss yang berperan sebagai *policy influencer* dan *Schengen Agreement*. Kurun waktu yang diperkirakan adalah sejak tahun 2001 saat Swiss melakukan referendum untuk menentukan apakah Swiss akan bergabung dalam organisasi regional Uni Eropa, hingga tahun 2005 ketika Swiss memutuskan untuk bergabung dalam Perjanjian Schengen/Dublin.

1.6.5 Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah Teknik Pengumpulan Data Studi Kepustakaan (*Library Research*), dengan cara mengumpulkan data-data terkait topik yang diteliti. Alat yang digunakan untuk mengumpulkan data-data ini adalah dokumen ataupun laporan terkait program yang dipublikasikan oleh pemerintah Swiss dan/atau Uni Eropa, dokumen-dokumen resmi pemerintah Swiss, buku-buku yang membahas secara komprehensif mengenai topik terkait, situs web resmi, jurnal-jurnal penelitian, serta artikel-artikel ilmiah yang ditulis oleh para pakar.

1.7 Hipotesis

Berdasar pada latar belakang masalah dan kerangka teori yang telah dijelaskan diatas, dapat ditarik sebuah hipotesis atau jawaban sementara atas rumusan masalah yang telah ditentukan. Keputusan Swiss untuk ikut serta dalam

Perjanjian Schengen/Dublin tahun 2005 dilatarbelakangi oleh pengaruh aktor-aktor dalam negeri Swiss, yaitu birokrasi pemerintahan, partai-partai politik, kelompok kepentingan dan masyarakat yang selanjutnya disebut sebagai *policy influencer*. Aktor-aktor dalam negeri tersebut memiliki citra dan bidang isu yang berbeda-beda terhadap Perjanjian Schengen/Dublin (dan Uni Eropa), yang selanjutnya membentuk kepentingan-kepentingan yang melatarbelakangi usaha mereka untuk memengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri Swiss. *Policy influencer* yang pro diantaranya terdiri dari koalisi *Social Democratic Party* (SDP) bersama *Free Democratic Party* (FDP), pebisnis besar, pejabat terkemuka pemerintahan, seluruh partai di pemerintahan (kecuali SVP). *Policy influencer* yang tidak setuju terdiri dari koalisi *Swiss People Party* (SVP) bersama kelompok advokasi, aktivis, dan parlemen terpilih pada pemilihan 19 Oktober 2003. Selama masa sebelum diadakan referendum, pihak-pihak tersebut sama-sama melakukan usaha untuk memengaruhi opini masyarakat Swiss (dan agar opini tersebut diterapkan dalam referendum) untuk mendukung pendapat masing-masing aktor tersebut. Usaha-usaha yang dilakukan aktor tersebut adalah melalui kampanye, seminar, media, diskusi, hingga propaganda.

1.8 Sistematika Penulisan

Bab	Bagian	Sub Bagian
Bab I	Pendahuluan	1.1 Latar Belakang
		1.2 Rumusan Masalah
		1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian
		1.4 Penelitian Terdahulu
		1.5 Kerangka Teori
		1.6 Metode Penelitian
		1.7 Hipotesis
		1.8 Sistematika Penulisan
Bab II	Hubungan Swiss dengan Uni Eropa dan Perjanjian Schengen/Dublin	2.1 Dinamika Hubungan Swiss dan Uni Eropa: Penolakan Keanggotaan Uni Eropa dan Kerja Sama Bilateral 2.1.1 Penolakan Swiss terhadap Keanggotaan Uni Eropa 2.1.1.1 <i>European Economic Community</i> 2.1.1.2 <i>European Economic Area</i> 2.1.1.3 <i>European Union</i> (Uni Eropa) 2.1.2 Hubungan Kerja Sama Bilateral Swiss dan Uni Eropa
		2.2 Transformasi Kebijakan Swiss: Keikutsertaan dalam Perjanjian Schengen/Dublin dan Perluasan Schengen/Dublin Area 2.2.1 Perjanjian Schengen (<i>Schengen Agreement</i>) 2.2.2 Peraturan Dublin (<i>Dublin Regulation</i>) 2.2.3 Latar Belakang Keputusan: Perluasan <i>Schengen Area</i> 2.2.4 Swiss dan Perjanjian Schengen/Dublin
Bab III	Kondisi dan Keterlibatan Aktor Pemerintah & Politik Swiss dalam Keputusan Swiss untuk Ikut Serta dalam Perjanjian Schengen/Dublin	3.1 Aktor Pengambil Keputusan Luar Negeri Swiss <i>Pembahasan mengenai aktor pengambil keputusan luar negeri Swiss, yaitu Dewan Federal, Dewan Nasional, dan Dewan Negara Swiss.</i>

		3.2 Aktor-aktor yang Memengaruhi Pengambilan Keputusan Luar Negeri Swiss 3.2.1 Partai-partai Politik di Swiss 3.2.1.1 Partai Politik Paling Berpengaruh di Swiss 3.2.2 Kelompok Kepentingan (<i>Interest Groups</i>) di Swiss 3.2.3 Kondisi Masyarakat (Pemilih) di Swiss 3.3 Kondisi Pemerintahan dan Politik Swiss pada Masa Referendum Perjanjian Schengen/Dublin 3.3.1 Hasil Pemilihan Dewan Federal, Dewan Nasional dan Dewan Negara
Bab IV	Analisis Keputusan Keikutsertaan Swiss dalam Perjanjian Schengen/Dublin	4.1 Kondisi Uni Eropa dan Negara Netral di Eropa Masa Referendum Perjanjian Schengen/Dublin 4.2 Pengelompokan Aktor Pengaruh Kebijakan Swiss 4.2.1 <i>Partisan Influencers</i> 4.2.2 <i>Bureaucratic Influencers</i> 4.2.3 <i>Interest Influencers</i> 4.2.4 <i>Mass Influencers</i> 4.3 Peran dan Interaksi Aktor Pengaruh Kebijakan Swiss 4.4 Dampak Keputusan Keikutsertaan Swiss dalam Perjanjian Schengen/Dublin
Bab V	Penutup	5.1 Kesimpulan 5.2 Saran
Daftar Pustaka		